



Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. PEDRO CRUZ VILLALÓN
présentées le 27 juin 2013¹

Affaire C-166/12

Radek Časta
contre
Česká správa sociálního zabezpečení

[demande de décision préjudicielle formée par le Krajský soud v Praze (République tchèque)]

«Fonctionnaire de l'Union européenne — Article 11, paragraphe 2, de l'annexe VIII du statut des fonctionnaires des Communautés européennes — Pensions de retraite — Droits à pension acquis dans le régime national — Transfert vers le régime de pension de l'Union — Capital représentant les droits à pension — Article 34 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne»

1. La présente affaire donne à la Cour l'occasion d'examiner pour la première fois la version modifiée par le règlement (CE, Euratom) n° 723/2004² de l'article 11, paragraphe 2, de l'annexe VIII du statut des fonctionnaires des Communautés européennes³ (ci-après le «statut»). Cette disposition donne aux fonctionnaires qui entrent au service de l'Union après avoir cessé une activité dans un État membre la faculté de faire verser à l'Union le capital représentant les droits à pension qu'ils ont acquis dans ledit État membre. La Cour est en l'espèce appelée à préciser ce qu'il convient d'entendre par «capital représentant les droits à pension» à transférer, ainsi qu'à définir les limites que cette disposition fixe éventuellement aux États membres en ce qui concerne le calcul de ce capital.

2. Ces questions se posent dans le cadre de l'entrée au service de l'Union d'un citoyen affilié au système tchèque d'assurance vieillesse à qui l'administration tchèque de la sécurité sociale a proposé, en réponse à sa demande de transfert de ses droits à pension, une somme d'argent correspondant à moins de la moitié des cotisations qui ont été versées pour lui.

1 — Langue originale: l'allemand.

2 — Règlement du Conseil, du 22 mars 2004, modifiant le statut des fonctionnaires des Communautés européennes ainsi que le régime applicable aux autres agents de ces Communautés (JO L 124, p. 1).

3 — Instauré par le règlement (CEE, Euratom, CECA) n° 259/68 du Conseil, du 29 février 1968, fixant le statut des fonctionnaires des Communautés européennes ainsi que le régime applicable aux autres agents de ces Communautés, et instituant des mesures particulières temporairement applicables aux fonctionnaires de la Commission (régime applicable aux autres agents) (JO L 56, p. 1).

I – Cadre juridique

A – Droit de l'Union

3. L'article 11, paragraphe 2, de l'annexe VIII du statut dispose, en sa version applicable au litige au principal:

«Le fonctionnaire qui entre au service des Communautés après avoir:

— cessé ses activités auprès d'une administration, d'une organisation nationale ou internationale

ou

— exercé une activité salariée ou non salariée,

a la faculté, entre le moment de sa titularisation et le moment où il obtient le droit à une pension d'ancienneté au sens de l'article 77 du statut, de faire verser à l'Union le capital, actualisé jusqu'à la date du transfert effectif, représentant les droits à pension qu'il a acquis au titre des activités visées ci-dessus. [...]

De cette faculté le fonctionnaire ne pourra faire usage qu'une seule fois par État membre et par fonds de pension.»

4. L'alinéa «a la faculté, entre le moment de sa titularisation [...] représentant les droits à pension qu'il a acquis au titre des activités visées ci-dessus», qui figure sous le second tiret du premier alinéa, a été inséré par le règlement n° 723/2004. Il a remplacé, à compter du 1^{er} mai 2004⁴, la formule antérieure: «a la faculté, au moment de sa titularisation, de faire verser aux Communautés, soit l'équivalent actuariel, soit le forfait de rachat des droits à pension d'ancienneté qu'il a acquis au titre des activités visées ci-dessus».

B – Droit national

5. Les règles juridiques complexes de l'assurance vieillesse tchèque sont éparpillées entre plusieurs actes juridiques. Les textes essentiels pour les besoins de la présente affaire sont la loi n° 589/1992 relative aux cotisations de sécurité sociale et aux cotisations à la politique nationale de l'emploi, la loi n° 155/1995 relative à l'assurance vieillesse, ainsi que le règlement du gouvernement n° 587/2006 établissant les règles détaillées du transfert réciproque des droits à pension en ce qui concerne le régime de pension des Communautés européennes.

1. Sur la pension

6. En vertu de la loi n° 589/1992, l'employeur et le salarié versent des cotisations sociales à l'assurance vieillesse tchèque. Le taux des cotisations patronales s'élevait à 19,5 % de l'assiette entre 1996 et 2003, et est de 21,5 % depuis 2004. Au cours de cette période, les salariés devaient verser 6,5 % de l'assiette. L'assiette de l'employeur est égale à la somme des assiettes de tous les salariés qu'il emploie (articles 3 à 5 de la loi n° 589/1992).

4 — Article 2 du règlement n° 723/2004.

7. Le montant de la pension de retraite est égal à la somme d'un montant de base, identique pour tous les demandeurs d'une prestation, et d'un montant variable dont le niveau dépend de la durée totale d'assurance accomplie par le demandeur et du niveau de ce que l'on appelle la base de calcul (articles 33 à 36 de la loi n° 155/1995).

8. Aux termes de l'article 34, paragraphe 1, de la loi n° 155/1995, le niveau du montant variable s'élève, pour chaque année complète d'assurance, à 1,5 % de la base de calcul par mois. On inclut dans la période d'assurance, à concurrence de 80 %, les périodes au cours desquelles l'assuré n'a généralement perçu aucun revenu pouvant être pris en compte (appelées «périodes d'assurance assimilées», qui couvrent par exemple les congés parentaux, les périodes d'études, etc.).

9. La base de calcul est déterminée en fonction de l'assiette personnelle du salarié. Celle-ci est égale, en vertu de l'article 16 de la loi n° 155/1995, à la moyenne des revenus mensuels soumis au versement de cotisations d'assurance vieillesse pour toute la durée d'assurance, limitée toutefois aux 30 dernières années⁵. Pour une assiette personnelle inférieure ou égale à 10 000 couronnes tchèques (CZK), la base de calcul correspond à l'assiette personnelle. Les sommes dépassant ce plafond sont intégrées, jusqu'à 24 800 CZK, à hauteur de 30 % dans la base de calcul, et celles dépassant ce second plafond sont intégrées à hauteur de 10 % dans la base de calcul (article 15 de la loi n° 155/1995). Les périodes d'assurance assimilées sont comptées dans la période d'assurance. Pour calculer l'assiette personnelle, on déduit de la période concernée les périodes dites exclues, lesquelles correspondent pour l'essentiel aux périodes d'assurance assimilées.

2. Sur le transfert des droits à pension

10. En vertu de l'article 105 a, paragraphes 1 et 4, de la loi n° 155/1995 relative à l'assurance vieillesse, qui vise à mettre en œuvre les dispositions du statut, les assurés qui sont devenus fonctionnaires ou autres agents des Communautés européennes ou de leurs institutions et qui ont cessé d'exercer une activité lucrative en République tchèque ont droit au transfert des droits à pension qu'ils ont acquis en République tchèque vers le régime de pension des Communautés si aucune pension ne leur a été octroyée en vertu de l'assurance vieillesse tchèque, étant précisé que, «[p]ar droits à pension [...], on entend la somme d'argent fixée sous forme de l'équivalent actuariel en fonction des périodes d'assurance accomplies et des assiettes».

11. Le règlement tchèque n° 587/2006 contient des dispositions plus précises sur le transfert des droits à pension d'un fonctionnaire entré au service de l'Union européenne. Son article 2 fixe les règles de calcul de la somme à transférer en tant que droit à pension acquis en République tchèque. Il dispose:

- «1) La somme d'argent fixée en tant que droit à pension transféré qui a été acquis en République tchèque est calculée comme étant le produit de la valeur unitaire de la pension différée et du total du montant variable prévu de la pension de retraite et d'une part proportionnelle du montant de base de la pension de retraite.
- 2) Le montant variable prévu de la pension de retraite est calculé selon la méthode fixée à l'article 34, paragraphe 1, de la loi sur l'assurance vieillesse en ce sens que la période d'assurance et la base de calcul sont déterminées à la date décisive; on entend par date décisive la date de la demande de transfert des droits à pension auprès de l'institution compétente des Communautés européennes [...]. Aux fins de déterminer l'assiette personnelle, on considère comme étant une période exclue la période d'affiliation au régime de pension des Communautés européennes. [...]

5 — Ces revenus sont actualisés à la date du calcul au moyen de l'index de croissance du salaire moyen.

- 3) La part proportionnelle du montant de base de la pension de retraite est calculée en multipliant le montant de base de la pension de retraite applicable à la date décisive par la fraction que représente la période d'assurance accomplie dans le cadre de l'assurance vieillesse tchèque à la date décisive par rapport au total des périodes d'assurances accomplies dans le cadre de l'assurance vieillesse tchèque à la date décisive et des périodes d'assurance accomplies depuis la date décisive jusqu'à la date où le demandeur du transfert des droits à pension (ci-après 'le demandeur') a atteint l'âge de la retraite en application des dispositions en vigueur à la date décisive. [...].
- 4) La valeur unitaire de la pension différée est fixée en fonction de l'âge qu'a atteint le demandeur à la date décisive [...], en fonction des tables de mortalité en vigueur à la date décisive et de 70 % de la valeur du taux d'intérêt technique maximal fixé par une disposition juridique particulière aux fins de l'assurance [...].
- 5) Aux fins de déterminer la valeur unitaire de la pension différée, on utilise les tables de mortalité du ministère du Travail et des Affaires sociales, qui sont uniformes pour les hommes et les femmes et qui sont toujours fixées pour des périodes de cinq années calendrier consécutives.
- 6) La somme d'argent calculée en application des paragraphes 1 à 5 est majorée d'un montant déterminé au titre des intérêts sur la somme d'argent calculée en application des paragraphes 1 à 5 pour la période allant de la date décisive jusqu'à la date précédant le jour du transfert de la somme d'argent [...] sur le compte du régime de pension des Communautés européennes. [...]

12. L'annexe du règlement n° 587/2006 contient la formule de calcul de la valeur unitaire de la pension différée. Le taux d'intérêt technique maximal est fixé à l'article 12, paragraphe 1, première phrase, du règlement n° 434/2009 en fonction des rendements moyens des emprunts obligataires de l'État.

II – Faits et litige au principal

13. M. Radek Časta est un fonctionnaire de la Commission européenne. Avant de prendre ses fonctions le 1^{er} décembre 2006, il a été, selon les indications de la juridiction de renvoi, affilié au régime tchèque d'assurance vieillesse durant presque dix ans, à compter du 1^{er} octobre 1996⁶, et les cotisations correspondantes ont été versées à ce régime.

14. Le 28 novembre 2008, M. Časta a demandé à la Commission, sur le fondement de l'article 11, paragraphe 2, de l'annexe VIII du statut, le transfert à la Communauté du capital représentant les droits à pension acquis en République tchèque. La Commission a transmis cette demande à la Česká správa sociálního zabezpečení (ci-après la «défenderesse au principal») le 27 mars 2009.

15. La défenderesse au principal a proposé à M. Časta, par décision du 8 février 2011, le transfert d'une somme de 523 584 CZK. Cette somme correspond à 48,26 % des cotisations (1 084 922,05 CZK⁷) versées à cette date au régime de pension tchèque pour le compte de M. Časta.

16. La défenderesse au principal a calculé la somme proposée en faisant application de l'article 105 a de la loi n° 155/1995 dans sa version en vigueur à la date de la demande et de l'article 2 du règlement n° 587/2006.

6 — M. Časta chiffre sa durée d'affiliation à 17 ans et 259 jours. La différence pourrait s'expliquer par le fait que la juridiction de renvoi n'a éventuellement pas inclus les périodes d'assurance sans cotisations.

7 — Cette somme a été calculée par la juridiction de renvoi. M. Časta avait mentionné une somme de 1 124 633,40 CSK devant celle-ci.

17. M. Časta a introduit une réclamation à l'encontre de cette décision. Selon lui, le mode de calcul prévu par le droit tchèque est contraire aux dispositions combinées de l'article 11, paragraphe 2, de l'annexe VIII du statut et de l'article 10 CEE (devenu article 4, paragraphe 3, TUE). Il a fait valoir que la somme à transférer devrait se rapprocher du montant total des cotisations versées, voire dépasser ce montant. Il a également invoqué une violation du principe d'égalité de traitement. M. Časta fait en outre valoir que le calcul de ses droits à pension n'a pas pris en compte la période de sa participation au régime de pension communautaire.

18. La défenderesse au principal a rejeté cette réclamation par décision du 10 mai 2011. Le 12 mai 2011, M. Časta a formé un recours en annulation de cette dernière devant le Krajský soud v Praze.

III – Demande de décision préjudicielle et procédure devant la Cour

19. Par ordonnance parvenue à la Cour le 3 avril 2012, le Krajský soud v Praze a sursis à statuer et déferé les questions préjudicielles suivantes à la Cour en vertu de l'article 267 TFUE:

- «1) Comment convient-il de comprendre la notion de 'capital [...] représentant les droits à pension' visée à l'article 11, paragraphe 2, de l'annexe VIII du règlement (CEE, Euratom, CECA) n° 259/68 du Conseil, du 29 février 1968, fixant le statut des fonctionnaires des Communautés européennes ainsi que le régime applicable aux autres agents de ces Communautés, tel que modifié par le règlement n° 723/2004 (ci-après le 'statut'? Cette notion inclut-elle le niveau des droits à pension fixé tant sous la forme de l'équivalent actuariel que sous la forme du forfait de rachat au sens de l'article 11, paragraphe 2, de l'annexe VIII du statut, dans sa version antérieure à l'entrée en vigueur du règlement n° 723/2004 du Conseil, ou doit-on l'assimiler uniquement à une seule de ces notions, et, si tel n'est pas le cas, en quoi se distingue-t-elle de ces notions?
- 2) Les dispositions combinées de l'article 11, paragraphe 2, de l'annexe VIII du statut et de l'article 4, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne, tel que modifié par le traité de Lisbonne, s'opposent-elles à l'utilisation de la méthode de calcul des droits à pension fixée à l'article 105 a, paragraphe 1, de la loi n° 155/1995 relative à l'assurance vieillesse et dans le règlement du gouvernement n° 587/2006 établissant les règles détaillées du transfert réciproque des droits à pension en ce qui concerne le régime de pension des Communautés européennes? À cet égard, est-il pertinent que cette méthode de calcul implique, dans le cas concret, que le niveau des droits à pension proposés au transfert vers le régime de pension de l'UE soit fixé à un niveau n'atteignant même pas la moitié des cotisations versées par le fonctionnaire au régime de pension national?
- 3) Doit-on interpréter l'arrêt rendu par la Cour de justice dans l'affaire C-293/03, Gregorio My/Office national des pensions en ce sens que, aux fins du calcul de la valeur des droits à pension transférés au régime de pension de l'UE au moyen de la méthode de l'équivalent actuariel appliquée en fonction de la période d'assurance, on doit inclure dans l'assiette personnelle également la période au cours de laquelle le fonctionnaire de l'UE, avant la date de dépôt de la demande de transfert des droits à pension, était déjà affilié au régime de pension de l'UE?»

20. M. Časta, la Česká správa sociálního zabezpečení, la République tchèque et la Commission ont déposé des observations écrites.

21. Lors de l'audience du 13 mars 2013, M. Časta, la République tchèque et la Commission se sont exprimés.

IV – Appréciation juridique

A – Remarque préalable

22. Avant d'examiner les questions préjudicielles, il convient de s'arrêter un instant sur certains principes jurisprudentiels que j'estime pertinents en l'espèce, notamment les principes qui ressortent de l'arrêt *My*⁸.

23. L'article 11, paragraphe 2, de l'annexe VIII du statut donne aux fonctionnaires qui entrent au service de l'Union le droit⁹ de faire transférer au régime de pension de l'Union européenne les droits à pension qu'ils ont acquis auparavant dans un État membre. La coordination des systèmes de pension ainsi créée comporte deux phases: durant la première, la valeur des droits à pension est déterminée par l'administration nationale compétente, puis transférée à l'Union. Selon la jurisprudence de la Cour, il résulte des dispositions combinées de l'article 11, paragraphe 2, de l'annexe VIII du statut et de l'article 4, paragraphe 3, TUE que les États membres sont tenus d'adopter toutes mesures générales ou particulières appropriées¹⁰.

24. Durant la seconde phase, cette valeur est convertie par les institutions de l'Union en annuités à prendre en compte dans le régime de pension de l'Union¹¹. Il appartient aux États membres de calculer le capital¹², de sorte que les questions préjudicielles posées concernent la première phase du système de transfert.

25. L'objectif de cette faculté de transfert des droits à pension est de faciliter le passage d'un emploi national dans un État membre à un emploi au sein de l'administration de l'Union et à garantir ainsi à l'Union les meilleures possibilités de choix d'un personnel qualifié déjà doté d'une expérience professionnelle appropriée¹³.

26. Cet objectif de recrutement d'un personnel qualifié, dans la réalisation duquel les États membres soutiennent l'Union en vertu du principe de coopération loyale inscrit à l'article 4, paragraphe 3, TUE, génère à son tour un principe fondamental qui, selon moi, a guidé la jurisprudence de la Cour relative à la disposition litigieuse: les droits à pension d'une personne ayant occupé un emploi national dans un État membre ne sauraient pâtir du fait que celle-ci est devenue fonctionnaire de l'Union.

27. Ce principe fondamental ressort notamment de l'arrêt *My*, précité. Dans cette affaire, un fonctionnaire du Conseil des CE, en fonction depuis 27 ans, avait cotisé auparavant 19 années au régime belge de sécurité sociale et avait renoncé à faire transférer ses droits à pension du régime belge vers celui des CE. La pension de retraite anticipée qu'il avait demandée en Belgique ne lui avait pas été accordée, au motif qu'il ne justifiait pas de la période d'affiliation d'au moins 35 ans au régime de pension belge requise à cet effet.

28. Bien que l'article 11, paragraphe 2, de l'annexe VIII du statut ne comporte aucune disposition expresse concernant la pension de retraite nationale pour le cas où un fonctionnaire de l'Union renonce au transfert de ses droits à pension, la Cour a jugé qu'un État membre refusant de prendre en compte, aux fins de l'ouverture d'un droit à pension de retraite anticipée au titre de son régime de

8 — Arrêt du 16 décembre 2004 (C-293/03, Rec. p. I-12013).

9 — Arrêt du 14 juin 1990, *Weiser* (C-37/89, Rec. p. I-2395, point 12).

10 — Arrêts du 20 octobre 1981, *Commission/Belgique* (137/80, Rec. p. 2393, points 9 et 18); du 20 mars 1986, *Commission/Pays-Bas* (72/85, Rec. p. 1219, point 16); du 18 avril 1989, *Retter* (130/87, Rec. p. 865, point 22), et du 17 juillet 1997, *Commission/Espagne* (C-52/96, Rec. p. I-4637, point 9).

11 — Article 11, paragraphe 2, de l'annexe VIII du statut. Arrêt du Tribunal du 18 mars 2004, *Radauer/Conseil* (T-67/02, RecFP p. I-A-89 et II-395, points 29 et 30).

12 — Arrêt du 9 novembre 1989, *Bonazzi-Bertottilli, e.a./Commission* (75/88, 146/88 et 147/88, Rec. p. 3599, point 17).

13 — Arrêts *Commission/Belgique* (précité note 10, point 11) et *My* (précité note 8, point 44).

pension, les périodes d'activité accomplies sous le régime de pension communautaire viole le statut en liaison avec l'article 10 CE (devenu article 4, paragraphe 3, TUE)¹⁴. Les réflexions de l'avocat général Tizzano montrent que le principe général susmentionné a joué un rôle déterminant dans l'argumentation de la Cour. Il a en effet constaté que, dans l'interprétation de la disposition en cause, «il s'agit [...] de garantir [...] la continuité des droits sociaux des fonctionnaires»¹⁵.

29. L'affaire *My* montre que le principe selon lequel les droits à pension d'une personne ayant occupé un emploi national dans un État membre n'ont pas à pâtir du fait que celle-ci est devenue fonctionnaire de l'Union trouve à s'appliquer aussi bien en cas de transfert qu'en cas de renonciation au transfert des droits à pension acquis au titre du régime national de l'État membre.

30. Pour un fonctionnaire de l'Union qui décide de ne pas faire transférer ses droits à pension, le droit national doit tenir compte des années de travail accomplies au service d'une institution de l'Union dans le calcul de la période d'affiliation minimale prévue pour le droit à pension¹⁶, ouvrant ainsi la perspective d'une pension de retraite partielle correspondant aux droits acquis.

31. Si le fonctionnaire entré au service de l'Union décide de faire transférer ses droits à pension, il doit alors, dès ce transfert accompli, être placé dans une situation financièrement équivalente à celle dans laquelle il aurait été s'il était resté affilié au régime de retraite national, comme cela résulte à mon avis du principe fondamental évoqué ci-dessus. Autrement dit, le principe susmentionné exige que la valeur actuelle des droits à pension qui doit être calculée comme si l'intéressé était resté affilié au système d'assurance national corresponde à la valeur actuelle de la pension partielle en cas d'entrée au service de l'Union sans transfert des droits à pension et qu'elle corresponde à la valeur de la somme d'argent transférée en cas de transfert des droits à pension.

B – Première question préjudicielle

32. Par sa première question préjudicielle, la juridiction de renvoi demande à la Cour de préciser la notion de «capital représentant les droits à pension» qui a été insérée à l'article 11, paragraphe 2, de l'annexe VIII du statut par le règlement n° 723/2004. Il convient, ce faisant, d'expliquer notamment les rapports entre cette notion et les deux concepts qui étaient utilisés avant l'entrée en vigueur dudit règlement, à savoir celui de l'équivalent actuariel des droits à pension et celui du forfait de rachat de ces derniers.

33. M. Časta estime que le capital représentant les droits à pension doit être déterminé en fonction de critères nationaux, mais que la période d'assurance et le montant des cotisations versées par l'assuré doivent être pris en compte. Dans un système d'assurance financé par les cotisations, selon lui, le capital doit être proportionnel au montant des cotisations versées. De plus, M. Časta fait valoir, d'après l'ordonnance de renvoi, que, depuis l'entrée en vigueur du règlement n° 723/2004, il n'est plus possible d'utiliser la méthode de l'équivalent actuariel des droits à pension pour calculer les droits à transférer.

34. La République tchèque soutient pour sa part la thèse selon laquelle la notion de capital représentant les droits à pension est l'équivalent financier de la pension éventuelle à laquelle le bénéficiaire du régime de pension aurait droit à l'avenir. La modification du libellé du statut par le règlement n° 723/2004 ne visait pas, selon elle, à exclure la méthode de l'équivalent actuariel pour calculer les droits à pension, mais visait à confirmer la compétence des États membres pour déterminer la méthode de calcul du capital, compte tenu, également, de la faculté reconnue aux États membres de définir les principes fondamentaux de leur système de sécurité sociale (article 153,

14 — Arrêt *My* (précité note 8, points 45 à 49).

15 — Point 95 des conclusions de l'avocat général Tizzano dans l'affaire *My* (arrêt précité note 8).

16 — Ordonnance du 9 juillet 2010, Ricci et Pisaneschi (C-286/09 et C-287/09, points 30 à 33).

paragraphe 4, TFUE). Elle estime que la méthode de calcul dépend de la manière dont a été conçu le régime de pension national. La Commission considère, elle aussi, que la modification introduite par le règlement n° 723/2004 visait à donner plus de liberté aux États membres dans le choix des méthodes de calcul du capital.

35. Jusqu'à sa modification par le règlement n° 723/2004, l'article 11, paragraphe 2, de l'annexe VIII du statut offrait aux États membres une alternative et disposait qu'un fonctionnaire des Communautés avait la faculté de faire verser aux Communautés «soit l'équivalent actuariel, soit le forfait de rachat des droits à pension d'ancienneté» acquis au titre du régime national.

36. La Cour a défini ces deux notions dans son arrêt Bodson. Elle y a jugé que l'équivalent actuariel sert à calculer la valeur actuelle d'une «prestation périodique future et éventuelle» (en l'occurrence, la pension), la pension prévisible devant être réduite pour tenir compte du caractère anticipé du versement ainsi que du risque de décès avant l'échéance. Le calcul du forfait de rachat, en revanche, se fait «par l'addition des cotisations versées par l'assuré et éventuellement de celles versées par son employeur, cotisations auxquelles peuvent être ajoutés des intérêts»¹⁷. Dans l'arrêt Commission/Luxembourg, la Cour a précisé que c'est à l'État membre que revient la faculté de choisir entre ces deux méthodes de calcul, et non au fonctionnaire¹⁸. Un transfert doit également pouvoir se faire lorsque les droits à pension acquis sont limités, conditionnels ou futurs, ou lorsqu'ils sont insuffisants pour permettre le bénéfice immédiat d'une pension¹⁹.

37. Dans sa version telle que modifiée par le règlement n° 723/2004, la disposition litigieuse prévoit à présent le transfert du «capital [...] représentant les droits à pension». C'est dans ce contexte que la juridiction de renvoi se demande quelles sont les incidences de cette modification en ce qui concerne les deux modes de calcul que la version antérieure mentionnait.

38. Il résulte des termes, de l'économie, de la genèse ainsi que de l'esprit et de la finalité de l'article 11, paragraphe 2, de l'annexe VIII du statut que la notion de capital qu'il comporte renvoie à la valeur des droits à pension telle qu'actualisée selon une formule mathématique, sans que son mode de calcul soit fixé.

39. Si l'on s'en tient à la lettre de la disposition en cause, le «capital représentant les droits à pension» est une somme d'argent correspondant à la valeur des droits à pension. Cela ne donne certes pas d'indication expresse sur la manière dont il convient de déterminer le capital, mais cela suggère un calcul de la valeur des droits à pension futurs (éventuels) à la date du transfert au régime de pension européen, ce qui évoque donc l'équivalent actuariel.

40. Il résulte également d'une interprétation systématique de la disposition en cause qu'il reste à tout le moins possible de calculer au moyen de l'équivalent actuariel la somme d'argent à transférer. En effet, comme la Commission le souligne à juste titre, l'article 11, paragraphe 1, de l'annexe VIII du statut prévoit précisément cette méthode pour le calcul de la valeur des droits à pension d'ancienneté pour le cas où un fonctionnaire de l'Union quitte le service de l'Union pour passer à un régime de pension national. Il ne serait guère logique qu'une méthode de calcul pratiquée par l'Union elle-même soit interdite aux États membres.

17 — Arrêt du 18 mars 1982 (212/81, Rec. p. 1019, points 7 et 8).

18 — Arrêts du 17 décembre 1987 (315/85, Rec. p. 5391, point 22), et du 4 mai 1988, Watgen (64/85, Rec. p. 2435, point 9).

19 — Arrêt Commission/Belgique (précité note 10, point 12).

41. L'examen des travaux préparatoires de la disposition en cause montre que sa modification visait à permettre aux États membres de choisir d'autres méthodes de calcul (par exemple, des méthodes mixtes) en plus des deux modes de calcul expressément prévus auparavant aux fins de déterminer la somme d'argent à transférer. Ainsi, la Commission a motivé sa proposition de modification du statut des fonctionnaires en invoquant l'objectif d'une «plus grande neutralité du transfert des droits à pension»²⁰.

42. L'analyse de la finalité de la disposition en cause écarte tous les doutes que l'on pourrait avoir sur le fait que différents modes de calcul sont permis, en particulier ceux qui étaient auparavant mentionnés dans cette disposition. J'ai déjà constaté que cette disposition vise à permettre à l'Union de recruter un personnel qualifié et expérimenté en garantissant les droits à pension d'ancienneté antérieurement acquis par ce personnel dans le système national respectif des différents États membres.

43. La Cour a déjà indiqué que l'article 11, paragraphe 2, de l'annexe VIII du statut n'harmonise pas les systèmes de pension des États membres²¹. L'Union n'est d'ailleurs pas compétente pour réaliser une telle harmonisation²²: au contraire, l'article 153, paragraphe 4, TFUE mentionne expressément la «faculté reconnue aux États membres de définir les principes fondamentaux de leur système de sécurité sociale». L'Union ne fait qu'adopter, «dans le domaine de la sécurité sociale, les mesures nécessaires pour l'établissement de la libre circulation des travailleurs»²³.

44. La compétence de principe dont jouissent les États membres pour définir leur système de sécurité sociale a entraîné une grande diversité de régimes nationaux²⁴. Ces régimes peuvent, au regard de leur financement, être par répartition ou par capitalisation. Ils peuvent déterminer le montant des prestations en fonction de celui des cotisations versées, voire, dans le cas des régimes par capitalisation, fixer entièrement les prestations en fonction de la valeur du capital épargné (régimes à cotisations définies) ou les fixer indépendamment du montant des cotisations, par exemple en fonction de critères tels que la période d'assurance et le salaire de l'assuré ou en tant que pension de base (régime à prestations définies)²⁵.

45. Cette grande diversité dans les systèmes existants entraîne nécessairement une multiplicité des méthodes de calcul, entre lesquelles les États membres sont en droit de choisir. Si un régime de retraite fixe le montant de la pension exclusivement en fonction de la valeur des cotisations, investies par exemple dans des fonds en actions, calculer le capital représentant les droits à pension au moyen de l'équivalent actuariel apparaît problématique, dans la mesure où il est clair que les droits à pension ne sont pas déterminables. À l'inverse, le calcul du forfait de rachat implique, par définition, l'existence de cotisations qui, d'après les indications de la juridiction de renvoi, n'existaient pas avant 1993 en République tchèque, où le versement des pensions était alors financé par les recettes fiscales. Cependant, même dans un régime à cotisations, calculer le capital au moyen du forfait de rachat semble contraire au système lorsque le montant de la pension est sans aucun rapport avec le montant des cotisations versées.

20 — COM(2002) 213 final, p. 5.

21 — Arrêt Commission/Luxembourg (précité note 18, point 21).

22 — Point 53 des conclusions de l'avocat général Bot dans l'affaire Commission/République tchèque (arrêt du 14 janvier 2010, C-343/08, Rec. p. I-275) ainsi qu'arrêt du 30 janvier 1997, de Jaeck (C-340/94, Rec. p. I-461, point 18).

23 — Article 48 TFUE.

24 — Au cours de l'audience, la Commission a mentionné l'existence de plus de 300 variantes.

25 — Voir OCDE, *Panorama des pensions 2005*, actualisé par OCDE, *Panorama des pensions 2011*. Sur les modifications des systèmes, voir le livre blanc de la Commission, *Une stratégie pour des retraites adéquates, sûres et viables*, [COM(2012) 55 final, du 16 février 2012].

46. Compte tenu de toutes ces considérations, il convient de répondre à la première question préjudicielle en ce sens que la notion de «capital [...] représentant les droits à pension» visée à l'article 11, paragraphe 2, de l'annexe VIII du statut désigne la valeur des droits à pension calculée en application d'une formule mathématique, sans que son mode de calcul soit fixé. Les méthodes de calcul antérieures peuvent continuer à être appliquées pour déterminer le capital représentant les droits à pension.

C – Deuxième question préjudicielle

47. La deuxième question préjudicielle porte sur la conformité à l'article 11, paragraphe 2, de l'annexe VIII du statut et à l'article 4, paragraphe 3, TUE de la méthode prévue et appliquée par le droit national pour calculer le capital représentant les droits à pension, étant précisé que la juridiction de renvoi souligne particulièrement le fait que la méthode de calcul aboutit en l'espèce à un capital d'un montant n'atteignant même pas la moitié des cotisations versées au régime de pension. Cette question se pose avec d'autant plus d'acuité que, selon les indications des parties, d'une part, le droit tchèque ne prévoit de transfert que pour les assurés sociaux qui entrent au service de l'Union et, d'autre part, les dispositions juridiques relatives au transfert ont précisément été créées pour ces derniers. Il s'agit donc d'une disposition qui a été adoptée pour le cas d'espèce, ce qui n'est pas sans effets, particulièrement pour l'examen du principe de l'égalité de traitement.

48. La question se pose, comme il ressort des faits du litige au principal, dans le contexte du régime de pension tchèque, dont je vais tenter de brosser à grands traits les caractéristiques essentielles. Ce régime est essentiellement un système par répartition et, depuis 1993, les employeurs et les salariés y contribuent par le versement de cotisations de retraite. D'après la juridiction de renvoi, le montant des pensions à verser lorsque les conditions pour pouvoir en bénéficier sont réunies est fixé par la loi (régime à prestations définies²⁶) et est calculé en application d'une formule qui tient compte non seulement de la période totale d'assurance, mais également du niveau des revenus, cette dernière composante étant toutefois fortement dégressive. Autrement dit, si un revenu plus élevé donne droit à une pension de retraite plus importante, les tranches de salaire dépassant un certain niveau sont cependant prises en compte seulement dans une moindre mesure. Le système tchèque présente donc un caractère fortement solidaire.

49. Lorsqu'une personne relevant de ce régime de retraite passe à celui de l'Union, l'équivalent actuariel des droits à pension est transféré²⁷. En application du mode de calcul prévu, cette valeur s'élevait finalement, en ce qui concerne les droits à pension de M. Časta, à une somme inférieure à la moitié des cotisations de retraite versées par lui et son employeur.

50. Selon M. Časta, ce mode de calcul est contraire à l'article 11, paragraphe 2, de l'annexe VIII du statut, à l'article 4, paragraphe 3, TUE et à l'article 45 TFUE. Dès le stade du procès devant la juridiction de renvoi, il a fait valoir que le capital devrait se rapprocher du montant total des cotisations versées, voire dépasser ce montant. Selon lui, du fait des dispositions nationales en cause, les fonctionnaires de l'Union originaires de République tchèque seraient désavantagés par rapport à ceux qui sont originaires d'autres États membres. Il estime, d'autre part, que le mode de calcul utilisé est incompréhensible, qu'il contient des paramètres (comme le taux d'intérêt appliqué) qui s'écartent de ceux utilisés pour le calcul de la pension de retraite nationale et qu'il retient une valeur, pour l'espérance de vie, qui ne correspond pas aux statistiques d'Eurostat.

26 — M. Časta estime que, si les cotisations sont définies, les pensions de retraite, elles, ne le sont pas. La Cour est toutefois tenue par la caractérisation de la juridiction de renvoi.

27 — Pour voir le détail des dispositions législatives, je renvoie, notamment, aux points 11 et 12 des présentes conclusions.

51. La République tchèque (ainsi que, implicitement, la défenderesse au principal) estime que le mode de calcul utilisé est licite. Selon elle, l'article 4, paragraphe 3, TUE a bien été respecté, dès lors que les fonctionnaires de l'Union originaires de République tchèque ne subissent aucune perte de valeur, lors du transfert de leurs droits à pension, par rapport à ceux qui sont restés affiliés au régime de retraite tchèque. Elle estime que le régime de pension tchèque se caractérise par un haut niveau de solidarité, ce qui se traduit nécessairement par le fait que des cotisations de retraite élevées correspondent à des prestations de retraite d'un niveau relativement inférieur.

52. Selon la Commission, ni l'article 11, paragraphe 2, de l'annexe VIII du statut ni l'article 4, paragraphe 3, TUE ne prescrivent aux États membres le contenu précis des moyens à mettre en œuvre pour le transfert du capital représentant les droits à pension. L'obligation qui incombe aux États membres à cet égard se borne à prévoir un mécanisme permettant le transfert de ce capital.

53. Si les États membres disposent d'un pouvoir d'appréciation considérable en ce qui concerne les mesures qu'ils sont tenus d'adopter pour mettre en œuvre l'article 11, paragraphe 2, de l'annexe VIII du statut, comme nous venons de le dire, cela ne signifie pas en revanche que ce pouvoir soit totalement discrétionnaire. En effet, les États membres doivent respecter en particulier deux principes fondamentaux. D'une part, les mesures d'exécution qu'ils adoptent doivent effectivement mettre en œuvre les prescriptions de l'article 11, paragraphe 2, de l'annexe VIII du statut, satisfaisant ainsi au principe fondamental susmentionné²⁸. D'autre part, ils doivent respecter le principe d'égalité.

54. Compte tenu de l'impératif d'assurer la réalisation effective des objectifs de l'article 11, paragraphe 2, de l'annexe VIII du statut, les droits à pension du fonctionnaire concerné ne sauraient pâtir du fait qu'il est devenu fonctionnaire de l'Union. L'État membre concerné doit par conséquent transférer la *totalité* du capital, calculé correctement du point de vue actuariel, représentant les droits à pension que le fonctionnaire a acquis du fait de l'activité qu'il a exercée dans cet État membre, le montant de ce capital devant être apprécié à la date du transfert effectif.

55. Si le calcul du capital se fait, comme dans le cas du régime de pension tchèque, sous forme d'équivalent actuariel, il convient d'utiliser pour ce calcul des taux d'intérêt, des tables de mortalité et des formules actuariellement et statistiquement justifiés. Les paramètres utilisés doivent en outre respecter en particulier le principe de non-discrimination²⁹.

56. Il est permis d'utiliser des paramètres qui, comme leur reproche M. Časta, se distinguent des paramètres utilisés pour calculer la pension de retraite dans l'État membre, pour autant que cette différence soit due au fait que le calcul de l'équivalent actuariel est une opération mathématique différente de celle mise en œuvre dans le calcul de la pension de retraite nationale. Par ailleurs, les États membres ne sont pas tenus de recourir aux statistiques d'Eurostat, pour autant qu'ils s'appuient sur d'autres sources fiables.

57. Le principe de l'égalité de traitement engendre d'autres règles auxquelles doivent être conformes les mesures adoptées par les États membres dans le cadre de l'article 11, paragraphe 2, de l'annexe VIII du statut.

28 — Voir point 26 des présentes conclusions.

29 — Arrêt du 11 septembre 2007, Lindorfer/Conseil (C-227/04 P, Rec. p. I-6767, points 52, 58 et 59).

58. M. Časta ne peut cependant se prévaloir ni d'une discrimination par rapport aux fonctionnaires de l'Union originaires d'autres États membres résultant de l'emploi d'une méthode différente pour calculer le capital³⁰, ni d'une discrimination par rapport aux assurés du système tchèque qui migrent vers le régime de pension d'un autre État membre et qui profitent de mesures de coordination de l'Union³¹. Dans les deux cas, la différence de traitement relève de la compétence des États membres pour aménager leur système de pension comme ils l'entendent.

59. Cependant, il ne serait pas régulier que le droit national d'un État membre propose, pour transférer des droits à pension entre deux régimes de pension de l'État, des modes de calcul dont les affiliés au système de pension national qui entrent au service de l'Union n'ont pas le droit de profiter. La Cour a déjà jugé que, dans pareille situation, la même possibilité de calcul doit être ouverte également pour le transfert des droits des fonctionnaires de l'Union³². Un État membre peut tout aussi peu refuser aux fonctionnaires de l'Union un mode de calcul du capital représentant les droits à pension qu'il met éventuellement à disposition des affiliés à son système d'assurance vieillesse qui sont transférés vers une organisation internationale.

60. Il appartient au tribunal national de contrôler le respect des règles susmentionnées par le droit national.

61. Pour terminer, il convient d'examiner la comparaison effectuée par la juridiction de renvoi entre le capital calculé et les cotisations versées. Pareille comparaison n'a pas beaucoup de sens lorsque, comme c'est le cas dans le système de retraite tchèque, les cotisations d'assurance vieillesse n'ont pas d'influence sur le montant de la pension de retraite, mais que le capital est calculé au moyen de l'équivalent actuariel de ladite pension.

62. Dans pareil cas, il n'est pas exclu, particulièrement pour les assurés à hauts revenus dans les systèmes de retraite fondés sur le principe de solidarité, que le calcul du capital aboutisse à un montant qui, dans certains cas, est nettement inférieur aux cotisations versées au régime de pension. Dans ce type de systèmes, ce sont en effet les bénéficiaires à forts revenus qui financent, par leurs cotisations, les droits à pension des bénéficiaires à revenus plus faibles.

63. J'ai déjà relevé que la fixation des principes fondamentaux des systèmes nationaux de sécurité sociale relevait de la compétence des États membres. Dès lors, le fait qu'un État membre a choisi de fonder son système d'assurance vieillesse sur le principe de solidarité n'est pas contraire au droit européen. Le principe de solidarité sur lequel reposent certains systèmes d'assurance vieillesse représente un acquis juridique et historique de l'État social moderne dont l'ensemble de la population bénéficie³³. Comme c'est expressément indiqué à l'article 34, paragraphe 1, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui doit être prise en considération dans l'interprétation de la disposition litigieuse, «l'Union reconnaît et respecte le droit d'accès aux prestations de sécurité sociale [...] assurant une protection dans des cas tels que [...] la vieillesse, [...] selon les règles établies par le droit de l'Union et les législations et pratiques nationales».

30 — Le refus total d'un État membre de permettre le transfert des droits à pension entraîne toutefois une discrimination. Voir arrêt Commission/Belgique (précité note 10, point 19).

31 — Règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil, du 14 juin 1971, relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés et à leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté (JO L 149, p. 2); à présent règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale (JO L 166, p. 1). Ce dernier, conformément à son article 91, est applicable depuis le 1^{er} mai 2010. Voir Schreiber, F., «Art. 91», dans Schreiber, F. e.a., *VO (EG) Nr. 883/2004*, C. H. Beck, Munich, 2012.

32 — Arrêts Commission/Luxembourg (précité note 18, point 24) et Watgen (précité note 18, point 10).

33 — Ritter, G., *Der Sozialstaat, Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich*, Oldenbourg, Munich, 3^e éd. 2010.

64. Par conséquent, je propose à la Cour de répondre à la deuxième question préjudicielle en ce sens que les dispositions combinées de l'article 11, paragraphe 2, de l'annexe VIII du statut et de l'article 4, paragraphe 3, TUE doivent être interprétées en ce sens que les droits à pension d'une personne ayant occupé un emploi national dans un État membre ne sauraient être dégradés du fait que celle-ci a choisi d'entrer au service de l'Union en tant que fonctionnaire. La méthode employée par cet État membre pour calculer le capital représentant les droits à pension lorsque ceux-ci sont transférés doit notamment s'appuyer sur des paramètres fiables, être mise en œuvre de manière correcte d'un point de vue actuariel et respecter le principe de l'égalité de traitement. Il appartient au juge national de contrôler ces règles. Pour les motifs susmentionnés, un capital calculé dans ce cadre comme équivalent actuariel conformément à ces règles n'est pas en principe illicite.

65. La juridiction de renvoi semble également nous poser la question du minimum admissible relativement au rapport de grandeur existant entre le capital calculé et les cotisations versées et accorder de l'importance au taux symbolique de 50 %. Cependant, eu égard aux considérations exposées ci-dessus, fixer de cette manière un taux minimal précis en dessous duquel le droit de l'Union serait automatiquement violé n'aurait manifestement aucun sens. Étant donné que, par ailleurs, le rapport entre le capital et les cotisations correspond en l'espèce à peu près à la valeur symbolique proposée, j'estime suffisante la réponse à la deuxième question préjudicielle qui figure au point précédent.

D – Troisième question préjudicielle

66. Par la troisième question préjudicielle, la juridiction de renvoi souhaite savoir s'il convient d'interpréter l'arrêt de la Cour dans l'affaire My en ce sens qu'un État membre, pour calculer le capital représentant les droits à pension d'un fonctionnaire entrant au service de l'Union au moyen de la méthode de l'équivalent actuariel en tenant compte de la durée d'assurance, doit aussi inclure dans l'assiette personnelle la période durant laquelle ce fonctionnaire était déjà affilié au régime de pension de l'Union, mais n'avait pas encore déposé de demande de transfert de ses droits à pension. Cette question se pose dans un contexte dans lequel, selon les indications des parties, le transfert du capital pour les fonctionnaires entrant au service de l'Union est le seul cas dans lequel une personne affiliée au système d'assurance vieillesse tchèque n'ayant pas encore accompli la durée d'assurance minimale³⁴ reçoit un paiement du régime de pension tchèque.

67. M. Časta préconise une obligation de prendre en compte ladite période dans le cadre du calcul, selon une méthode actuarielle, du capital représentant les droits à pension, en s'inspirant de la méthode de calcul utilisée dans le cadre de l'article 52, paragraphe 1, du règlement n° 883/2004. Il souligne que, en cas de transfert de ses droits à pension vers le régime de l'Union, il perdrait tous les droits acquis dans le système d'assurance vieillesse tchèque.

68. La République tchèque estime qu'aucune obligation de prise en compte de la période susmentionnée ne résulte de l'arrêt rendu dans l'affaire My, qui porte sur une situation complètement différente. Selon elle, il ressort déjà de l'énoncé de l'article 11, paragraphe 2, de l'annexe VIII du statut que seule la durée d'assurance au titre du système d'assurance vieillesse national doit être prise en compte aux fins du calcul du capital. Prendre en compte la période comprise entre l'entrée dans le système de pension de l'Union et la demande de transfert des droits à pension dans le cadre du calcul du capital représentant les droits à pension par l'État membre reviendrait à prendre en compte deux fois ladite période dans le calcul de la pension. La défenderesse au principal et la Commission partagent ce point de vue.

³⁴ — M. Časta se trouve lui aussi dans cette situation. D'après son mémoire, la période d'assurance minimale requise est de 25 ans et, d'après ce qu'il ressort de l'audience, elle est de 35 ans. Cette différence peut s'expliquer par le fait que la période d'assurance minimale de 25 ans initialement prévue en République tchèque depuis 2010 a progressivement été augmentée à 35 ans. Voir OCDE, *Panorama des pensions*, 2011, p. 212.

69. Les États membres n'ont pas l'obligation, pour calculer le capital représentant les droits à pension, d'inclure également dans l'assiette personnelle la période durant laquelle un fonctionnaire était déjà affilié au régime de pension de l'Union, mais n'avait pas encore déposé de demande de transfert de ses droits à pension.

70. Pareille obligation ne résulte en effet ni de l'arrêt *My*, qui, comme indiqué ci-dessus, ne traite pas du cas d'un fonctionnaire de l'Union³⁵ qui fait transférer ses droits à pension à l'Union, ni de l'énoncé de l'article 11, paragraphe 2, de l'annexe VIII du statut, qui parle des droits à pension «qu'il [le fonctionnaire] a acquis au titre des activités visées ci-dessus», c'est-à-dire des droits à pension acquis dans le cadre du système d'assurance vieillesse national, ni encore du règlement n° 883/2004 qui, en vertu de son article 2, paragraphe 1, ne s'applique pas aux fonctionnaires des institutions de l'Union³⁶. La perte de droits à pension découlant du système tchèque en cas de transfert des droits à pension invoquée par M. Časta résulte du changement de système d'assurance vieillesse auquel il est affilié.

V – Conclusion

71. Je propose à la Cour de répondre comme suit aux questions qui lui ont été déférées:

- «1) La notion de 'capital [...] représentant les droits à pension' visée à l'article 11, paragraphe 2, de l'annexe VIII du statut des fonctionnaires des Communautés européennes désigne la valeur des droits à pension calculée en application d'une formule mathématique, sans que son mode de calcul soit fixé. Les méthodes de calcul antérieures peuvent continuer à être appliquées pour déterminer le capital représentant les droits à pension.
- 2) Les dispositions combinées de l'article 11, paragraphe 2, de l'annexe VIII du statut et de l'article 4, paragraphe 3, TUE doivent être interprétées en ce sens que les droits à pension d'une personne ayant occupé un emploi national dans un État membre ne sauraient être dégradés du fait que celle-ci a choisi d'entrer au service de l'Union en tant que fonctionnaire. La méthode employée par cet État membre pour calculer le capital représentant les droits à pension lorsque ceux-ci sont transférés doit notamment être mise en œuvre de manière correcte d'un point de vue actuariel, s'appuyer sur des paramètres fiables et respecter le principe de l'égalité de traitement. Il appartient au juge national de contrôler ces règles. Dans ce cadre, un capital calculé comme équivalent actuariel conformément à ces règles et qui est nettement inférieur au total des cotisations versées n'est pas en principe illicite.
- 3) Un État membre, pour calculer au moyen de la méthode de l'équivalent actuariel le capital représentant les droits à pension d'un fonctionnaire entrant au service de l'Union, n'est pas tenu d'inclure dans l'assiette personnelle la période durant laquelle ce fonctionnaire était déjà affilié au régime de pension de l'Union, mais n'avait pas encore déposé de demande de transfert de ses droits à pension.»

35 — Voir points 27 et 28 des présentes conclusions.

36 — Voir, sur les dispositions de l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 1408/71, arrêts du 3 octobre 2000, *Ferlini* (C-411/98, Rec. p. I-8081, point 41), et *My* (précité note 8, point 35).